

Warszawa, 8 grudnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:
Grupa posłów na Sejm RP
X kadencji

reprezentowana przez
posła na Sejm RP
Pawła Jabłońskiego

3328

WNIOSEK GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP

Działając na podstawie art. 188 pkt 1 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., dalej: „**Konstytucja**”), wnosimy o zbadanie zgodności

art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374, 567, 568 i 695), rozumianego w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii

- z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2 w zw. z art. 87 ust 1, art. 68 ust. 4 oraz art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji;

- a w razie nieuwzględnienia powyższego wniosku, o zbadanie zgodności

art. 11h ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, 1429, 1723, 1860 i 2029), rozumianego w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii - z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2, art. 68 ust. 4 oraz art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielania dalszych pełnomocnictw Wnioskodawcy upoważniają posła Pawła Jabłońskiego.

UZASADNIENIE

I. Uzasadnienie legitymacji wnioskodawcy i dopuszczalności orzekania

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić może grupa 50 posłów. Legitymacja wnioskowa grupy posłów ma charakter nieograniczony (ogólny).

Zarówno kontrola art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: „Ustawa”), jak i kontrola art. 11h ust. 3 Ustawy przez Trybunał Konstytucyjny jest formalnie dopuszczalna. Godzi się zauważyć, że przepisy te nie były przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Choć przepis będący głównym przedmiotem zaskarżenia został formalnie derogowany z systemu prawnego, **to wciąż znajduje się w materialnoprawnym obrocie i wywołuje skutki prawne – w związku z tym, w ocenie wnioskodawców, wniosek podlega rozpoznaniu.** Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

(Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, dalej: „Ustawa o TK”) Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, a postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną (art. 59 ust. 3 Ustawy o TK).

Kluczowe dla stwierdzenia, czy faktycznie przepis utracił moc obowiązującą, jest ustalenie znaczenia tego pojęcia w oparciu o orzecznictwo Trybunału. We wczesnym orzecznictwie TK przyjmowano, że akt normatywny traci moc obowiązującą na skutek uchylecia go albo upływu czasu, na jaki został wydany¹. Jednakże dosyć szybko odstąpiono od takiego rozumienia pojęcia obowiązywania, gdyż w nauce prawa i orzecznictwie trybunalskim zauważono, że formalne uchycenie przepisu nie zawsze prowadzi do zaprzestania jego stosowania – niekiedy funkcjonuje on w obrocie prawnym mimo jego formalnej derogacji. Z ukształtowanego i wieloletniego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego bezwzględnie wynika koncepcja, zgodnie z którą uchylony (formalnie) przepis należy uważać za obowiązujący, jeżeli nadal możliwe jest jego zastosowanie do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości². Jak wskazywał Trybunał: „[w]ątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga a casu ad casum na

¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 września 1988 r., sygn. Uw 6/88.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 stycznia 1998 r., sygn. P 2/97; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/00; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001 r., sygn. K 4/01; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2005 r., sygn. K 36/04; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. SK 20/03; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2005 r., sygn. P 11/05; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. K 14/05; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2006 r., sygn. SK 15/05; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2006 r., sygn. SK 64/05; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. P 34/05; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r., sygn. K 13/06; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. P 5/07; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r. sygn. SK 7/15; por. A. Grabowski, B. Naleziński, *Kłopoty z obowiązywaniem prawa. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 227.

tle konkretnych przepisów i ich kontekstu faktycznego. Należy przy tym pamiętać, że stosowanie określonego przepisu nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylone przepisy. **Przepisy takie mogą jednak stanowić kryterium ocen prawnych i faktycznych. Bywa bowiem tak, że obowiązujące normy nakazują kwalifikowanie pewnego zdarzenia czy czynu według przepisów, które już nie obowiązują**³. W tym ujęciu, w związku z realizacją danej normy prawnej przez jej adresata, a także z jej naruszeniem, inne normy prawne mogą wiązać określone skutki prawne, nakazując podmiotom prawa – jednostkom oraz organom władzy publicznej – podjęcie określonych działań. Zarówno poddanie się obowiązkowi wynikającym z danej normy i postępowanie zgodnie z jej dyspozycją, jak i niepodporządkowanie się jej mogą prowadzić do powstania określonych sytuacji i skutków prawnych, w tym konfiguracji wzajemnych praw i obowiązków oraz możliwości wykonywania kompetencji przez podmioty trzecie, nie tylko w czasie wykonania obowiązku przez adresata, ale także w późniejszym, w tym w okresie po formalnym uchyleniu przepisu prawnego będącego podstawą dekodowania normy prawnej.

Organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa ustalają konsekwencje zrealizowania lub naruszenia normy prawnej przez ich adresatów. W efekcie, jak słusznie zauważa się w orzecznictwie TK, dochodzi do rozdzielenia dwóch okresów – okresu obowiązywania i okresu stosowania normy prawnej: „[u]chylenie normy prawnej oznacza, że wzorzec postępowania zawarty w dyspozycji normy przestaje wiązać adresatów normy. Jednocześnie każda norma prawna wywołuje skutki prawne lub faktyczne, które trwają po jej uchyleniu, przy czym skutki te mogą trwać bezterminowo. Przedział czasowy, w którym norma prawna wyznacza określone powinne zachowania jej adresatów, nie pokrywa się z przedziałem czasowym, w którym organy stosujące prawo dokonują oceny określonych zachowań z punktu widzenia tej normy”⁴.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08.

⁴ Tamże.

Druga z koncepcji stosowanych przez Trybunał wskazuje, iż to przepis formalnie uchylony, ale nadal stosowany prospektywnie, jest przepisem obowiązującym, a więc takim, który nie utracił mocy obowiązującej⁵. Dalsze, prospektywne stosowanie uchylonego formalnie przepisu może wynikać z przepisów intertemporalnych, podtrzymujących moc obowiązującą uchylonego przepisu w oznaczonym zakresie. Przepis uchylony, ale stosowany prospektywnie na mocy przepisów intertemporalnych, choćby w niewielkim zakresie, nadal jest źródłem wiążących norm i w tym sensie obowiązuje. Druga z zaprezentowanych koncepcji obowiązywania pojawiła się po 2000 r., kiedy to ustawą z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 638) znowelizowano ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 643, ze zm., dalej: „**ustawa o TK z 1997 r.**”), dodając m.in. art. 39 ust. 3, zgodnie z którym przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r. – przewidującego umorzenie postępowania, gdy zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą – nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zwrócić jednak należy uwagę, iż Trybunał, nawet po nowelizacji ustawy o TK z 1997 r., kontynuował linię orzeczniczą w oparciu o pierwszą z przedstawionych koncepcji, zakładającej szerokie rozumienie pojęcia obowiązywania przepisu. Przepis uchylony formalnie tracił moc obowiązującą dopiero wtedy, gdy nie mógł być stosowany do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości⁶, a art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. traktowano jako szczególny wyjątek, który obejmuje przepisy nieobowiązujące na tle art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r.,

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. K 25/10; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. K 3/09; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 5/12; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. SK 38/12; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. P 32/07.

⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001 r., sygn. K 4/01; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2002 r., sygn. SK 39/01; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. P 27/02.

tj. przepisy nieobowiązujące formalnie i materialne (niepodlegające zastosowaniu w żadnej ze spraw).

Choć nadal zapadają orzeczenia Trybunału (zawierające zdania odrębne) opowiadające się za drugą z koncepcji, to odnaleźć można wśród nich zastrzeżenie, iż „*przedstawione stanowisko nie wyczerpuje zagadnienia mocy obowiązującej przepisów oraz kognicji Trybunału w zakresie kontroli przepisów pozbawionych mocy obowiązującej. Wieloaspektowość materii wymaga powściągliwości w stanowczym formułowaniu zasad bez wyjątków. Każdy przypadek powinien być rozpatrywany z uwzględnieniem okoliczności faktycznych, po przeprowadzeniu szczegółowej analizy stanu prawnego, biorąc pod uwagę zasady i wartości konstytucyjne*”⁷.

Taka sytuacja ma miejsce w przypadku niniejszego wniosku. Wskazać bowiem należy, iż uprawniony organ – Prezes Rady Ministrów – wydawał w oparciu o zakwestionowany przepis wiążące decyzje administracyjne, które mogą być przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego oraz innych postępowań dotyczących ich uchylecia bądź zmiany (art. 154 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 805, dalej: „KPA”]), stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 KPA), czy też wznowienia postępowania (art. 145–145b KPA). Rozpatrując tego typu sprawę, organ, zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, rozpoznaje ją na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu⁸, co znalazło potwierdzenie w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, która ową zasadę określiła jako „*podstawową, uniwersalną zasadę prawa międzyczasowego*”⁹. W efekcie, skoro istnieją w obrocie prawnym decyzje wydane w oparciu o normę prawną wskazaną w *petitum* wniosku i mogą być one wzruszone, nawet mimo waloru ostateczności, to wynikająca

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. K 22/16.

⁸ „Zgodnie z zasadą *tempus regit actum* stan faktyczny sprawy determinuje jej stan prawny. Innymi słowy należy stosować przepisy obowiązujące w dacie zaistnienia zdarzenia podlegającego ich zakresowi (hipotezie). Skoro więc niniejsza sprawa dotyczy podatku od nieruchomości za 2002 r., to zastosowanie w niej znajdują przepisy ustawy podatkowej obowiązujące w tym czasie. Tym samym powołanie przepisów tej ustawy w ich brzmieniu z późniejszego okresu powoduje, że powołane zarzuty są nieadekwatne do stanu prawnego sprawy i już tylko z tego powodu nie mogą zostać uwzględnione” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 marca 2009 r., sygn. II FSK 1803/07); por. „(...) *generalną regułą jest, że postępowaniem organu administracji publicznej rządzi zasada tempus regit actum, zgodnie z którą organ rozpoznający sprawę działa na podstawie prawa obowiązującego w dacie jego wszczęcia*” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2011 r., sygn. I OSK 610/10).

⁹ Uchwała 7 Sędziów NSA z dnia 12 marca 2001 r., sygn. I OPS 14/00.

z uchylonego przepisu norma wciąż obowiązuje w sensie materialnoprawnym, jako że istnieją stany faktyczne, w których znajdzie ona zastosowanie. Co więcej, kwestionowana norma i wydane na jej podstawie akty prawne wywołały skutki prawne w relacjach horyzontalnych – kreując obowiązki i prawa w sferze prawa cywilnego – tym samym w kontekście ewentualnego sporu, dotyczącego np. praw majątkowych, przepis ten również będzie miał znaczenie, jako wyznacznik oceny prawomocności roszczeń i wiarygodności powstałych wskutek jego zastosowania. W efekcie nie ulega wątpliwości, iż norma może mieć zastosowanie nie tylko w przeszłych stanach faktycznych i prawnych, ale również w teraźniejszych i przyszłych, co powoduje, iż nie można mówić o braku jego obowiązywania, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z powyższym brak jest formalnych przeszkód do merytorycznego rozpatrzenia niniejszego wniosku w zakresie głównego przedmiotu zaskarżenia.

W przypadku dokonania przez Trybunał Konstytucyjny odmiennej oceny w kwestii wywoływania skutków prawnych przez art. 11 ust. 2 Ustawy lub odmiennej oceny samego obowiązywania tego przepisu, wnosimy o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 11h ust. 3 Ustawy (przedmiot zaskarżenia ewentualnego). Wynika to z faktu, iż norma o analogicznej, do będącej głównym przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku, treści wciąż obowiązuje, lecz jest wyrażona w innej jednostce redakcyjnej (art. 11h ust. 3 Ustawy).

Nie podlega bowiem dyskusji, że przepis będący przedmiotem zaskarżenia ewentualnego, czyli art. 11h ust. 3 Ustawy, jest przepisem powszechnie obowiązującego prawa, zarówno formalnie, jak i materialnie, w związku z tym nie ulega wątpliwości, iż może być on przedmiotem hierarchicznej kontroli norm dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z tym, iż *de facto* przedmiotem niniejszego wniosku jest konstytucyjność określonej treści normatywnej, zdecydowano się na takie właśnie ukształtowanie zakresu zaskarżenia.

II. Przedmiot kontroli

a. Art. 11 ust. 2 Ustawy

Głównym przedmiotem kontroli jest norma prawna wynikająca z art. 11 ust. 2 Ustawy w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568). Zgodnie z przywołanym przepisem art. 11 ust. 2 Ustawy uzyskał brzmienie: *„Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia”*. We wniosku kwestionowane jest takie rozumienie tego przepisu, które wyklucza możliwość (dopuszczalność) objęcia nim zlecenia czynności zmierzających do przeprowadzenia wyborów, w tym w czasie globalnej pandemii COVID-19.

Przepis będący podstawą dekodowania kwestionowanej normy prawnej, który stanowi przedmiot niniejszego wniosku, został wprowadzony do porządku prawnego *„w celu sprawnej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”*¹⁰. Ustawa precyzuje co w jej ramach oznacza „przeciwdziałanie COVID-19” – zgodnie z art. 2 ust. 2 Ustawy: *„Ileokroć w ustawie jest mowa o «przeciwdziałaniu COVID-19» rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1”*. Wspominany art. 2 ust. 1 Ustawy określa COVID-19 jako chorobę zakaźną wywołaną wirusem SARS-CoV-2. W efekcie pojęcie „przeciwdziałania COVID-19” jest na gruncie Ustawy rozumiane bardzo szeroko i obejmuje wszystkie te czynności, które w swoim założeniu są przejawem profilaktyki wobec COVID-19 lub mają się przyczyniać do zapobiegania szerzeniu się

¹⁰ Uzasadnienie projektu ustawy – druk sejmowy nr 265/IX kadencja, s. 2.

choroby COVID-19, do zwalczania zakażeń chorobą COVID-19 lub do zwalczania skutków choroby COVID-19. Wskazać należy, że chodzi tu zarówno o czynności *stricte* medyczne, jak i społeczno-ekonomiczne, które mają na celu profilaktykę lub działania następcze zorientowane na wygaszanie epidemii. Ograniczenia w zakresie przedmiotowym wydawanych poleceń wskazywał jedynie art. 11 ust. 6 Ustawy, wykluczający ich objęciem rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń.

Pojęciem „przeprowadzenie wyborów” posługuje się art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2023 r. poz. 2408, dalej: „**Kodeks wyborczy**”), wskazując ogólnie na zespół czynności technicznych i prawnych, które mają stworzyć warunki do wzięcia udziału w głosowaniu. W Kodeksie wyborczym „przeprowadzenie wyborów” stosuje się obok innego pojęcia – „przeprowadzenie głosowania”, które jest bardziej szczegółowe i odnosi się do samej procedury głosowania, co jest podstawowym zadaniem obwodowej komisji wyborczej¹¹. Wskazać należy, iż co do zasady podmiot uprawniony do wydania decyzji administracyjnej na mocy art. 11 ust. 2 Ustawy, tj. Prezes Rady Ministrów, nie posiada bezpośrednio przypisanych kompetencji w zakresie organizacji wyborów, choć w określonym zakresie podlegający mu właściwi ministrowie są na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego upoważnieni do wydawania rozporządzeń regulujących określone materie techniczno-organizacyjne związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów w Polsce. Z kolei Prezes Rady Ministrów może wykonywać wobec nich, na ogólnych zasadach, swoje zwierzchnie kompetencje o charakterze koordynacyjnym i kontrolnym, które wynikają z Konstytucji i ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 oraz z 2023 r. poz. 1195, 1234 i 1641, dalej: „**Ustawa o RM**”).

Powyższe mogłoby prowadzić do takiej interpretacji art. 11 ust. 2 Ustawy, która wskazuje, iż Prezes Rady Ministrów nie może wydać właściwym podmiotom jakiegokolwiek polecenia związanego z procesem przygotowania do przeprowadzenia wyborów, nawet jeśli, zgodnie z hipotezą tej normy, ma ono na celu przeciwdziałanie COVID-19, jako że nie mieści się we właściwości Prezesa Rady Ministrów. W świetle

¹¹ Zob. art. 185 § 1 Kodeksu wyborczego.

tak ukształtowanej treści normy prawnej przeciwdziałanie COVID-19 przez wydanie polecenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 Ustawy, w związku z przeprowadzeniem wyborów byłoby wykluczone przez normę wskazaną w *petitum* wniosku, nawet gdyby przybrało formę podjęcia czynności dążących do minimalizacji lub zapobiegnięcia rozprzestrzeniania się wirusa w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa wyborczego w formie wizyty w lokalu wyborczym, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości realizacji konstytucyjnego prawa wyborczego (zarówno biernego, jak i czynnego). Chodzi o czynności o charakterze organizacyjnym oraz materialno-technicznym związane z przeprowadzeniem wyborów przy wykorzystaniu techniki głosowania korespondencyjnego, lecz niezastrzeżone dla kompetencji innych podmiotów, takie jak polecenie podmiotowi będącemu operatorem wyznaczonym przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materialnych, kadrowych oraz wydanie polecenia przedsiębiorcy czynności wytworzenia pakietów wyborczych, o których mowa w art. 53g § 1 pkt 2, 4 i 6 Kodeksu wyborczego.

b. Art. 11h ust. 3 Ustawy

Analogiczne ustalenia odnoszą się do art. 11h ust. 3 Ustawy, który jest ewentualnym przedmiotem zaskarżenia. Wyraża on tę samą normę, co art. 11 ust. 2 Ustawy, z jedną modyfikacją temporalną co do możliwości zastosowania tego przepisu – Prezes Rady Ministrów jest uprawniony do wydania polecenia w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w okresie 3 miesięcy po ich odwołaniu. Wszelkie ustalenia poczynione powyżej w odniesieniu do art. 11 ust. 2 Ustawy pozostają aktualne wobec art. 11h ust. 3 Ustawy.

III. Wzorce kontroli

Zarówno w stosunku do głównego przedmiotu zaskarżenia, czyli art. 11 ust. 2 Ustawy, jak i przedmiotu zaskarżenia ewentualnego, tj. art. 11h ust. 3 Ustawy, wnioskodawcy wskazują tożsame wzorce kontroli, opisane poniżej.

a. Zasada współdziałania władz (preambuła Konstytucji)

Przedstawienie konstytucyjnej zasady współdziałania władz rozpocząć należy od wskazania faktu jej wystąpienia w części nieartykułowej ustawy zasadniczej, a konkretnie – preambule Konstytucji. W doktrynie przez pewien czas toczył się spór o normatywność tej części ustawy zasadniczej, tj. o możliwość wyprowadzania norm prawnych mogących stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu dokonującym hierarchicznej kontroli zgodności norm. Niemniej jednak we współczesnej doktrynie prawa uważa się, iż obok deklaracyjnych podkreśleń podstawowych wartości dla ustroju, mających także znaczenie normatywne, oraz wskazania na historyczną drogę Rzeczypospolitej Polskiej do niepodległości, przez sformułowania posiadające walor zasad prawnych, w preambule wyrażono również wprost zasady ustrojowe, organizujące życie społeczne oraz odnoszące się do wspólnoty państwowej i jej aparatu prawno-instytucjonalnego – są to m.in: poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz pomocniczość (subsidiarność), co wedle komentatorów wydaje się wystarczające do uznania normatywności preambuły Konstytucji¹². Co więcej, w doktrynie funkcjonuje trafna opinia, iż preambuła cieszy się domniemaniem normatywności, jako że wolą ustawodawcy było jednolite traktowanie całej Konstytucji, chyba że wprost wynika z niej wniosek przeciwny¹³.

Pogląd o normatywnym charakterze preambuły przyjął i stosował szeroko w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, wskazując, iż wstęp Konstytucji może pełnić trojaki funkcje: „*[p]o pierwsze, ma on wymiar interpretacyjny, polegający na*

¹² Zob. L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 2016, s. 36-39; M. Granat, *Zasada pomocniczości jako norma konstytucyjna. Czy wstęp do Konstytucji RP zobowiązuje?*, [w:] red. M. Laskowska, J. Wawrzyniak, *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej: księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, 62-70; P. Chybalski, *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 3-4, s. 242; K. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2013, s. 113 i n.; J. Trzeciński, M. Wiącek, *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wolność i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, red. M. Jabłoński, s. 59 i n.

¹³ L. Garlicki, *Wstęp...*, s. 38.

wskazaniu sposobu rozumienia zarówno pozostałych przepisów konstytucyjnych, jak też całokształtu przepisów składających się na system polskiego prawa (...). Po drugie, normatywność postanowień preambuły wiąże się z ich wykorzystywaniem w procesie budowania norm konstytucyjnych, poprzez wydobywanie z nich treściowych elementów dla konstruowanej normy (tzw. «sytuacja współstosowania») (...). Po trzecie, znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji może polegać na samodzielnym wyrażaniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym, co możliwe jest tylko w sytuacji, gdy brakuje innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej kwestii (...)»¹⁴. Wielokrotnie traktowano zasady (normy) wynikające z preambuły jako samodzielne wzorce kontroli, czego wyrazem jest brzmienie sentencji licznych orzeczeń Trybunału, dotyczących kontroli zgodności zaskarżonych przepisów z postanowieniami preambuły, zwłaszcza w zakresie zasad: pomocniczości, rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz współdziałania władz¹⁵.

To właśnie ostatnią z tych zasad wnioskodawcy wskazują jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Jak podkreśla się w doktrynie, ten „(...) wymóg został odniesiony do wszystkich władz, a więc do wszystkich podmiotów dysponujących zdolnością efektywnego działania na podstawie i w granicach prawa. Obowiązek współdziałania dotyczy zarówno relacji między organami należącymi do różnych władz, jak i stosunków między tymi przypisanymi do jednej władzy”¹⁶. Nauka prawa wyróżnia również cele, do których ma prowadzić współdziałanie władz publicznych: „a) cel ogólny stanowi dobro III Rzeczypospolitej, wskazane przez preambułę jako punkt odniesienia w procesie stosowania Konstytucji; b) celem bliższym jest zapewnienie sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, którym ustrojodawca motywuje w preambule ustanowienie Konstytucji jako praw podstawowych dla państwa, opartych m.in. na współdziałaniu władz; c) celem cząstkowym jest stan rzeczy – wskazany w Konstytucji bezpośrednio lub wyprowadzony z jej postanowień w drodze wykładni – jako pożądany do osiągnięcia w drodze określonego zespołu działań władz publicznych (np. zapewnianie ochrony środowiska, udzielanie Polakom zamieszkałym za granicą

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. Kpt 5/08.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r., Kpt 5/08.

¹⁶ W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 10.

*pomocy w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym, ochrona niepodległości państwa i nienaruszalności jego terytorium)*¹⁷. Natomiast „[c]o się tyczy form współdziałania, wydaje się, że można wyróżnić trzy jego podstawowe postaci. Po pierwsze, współdziałanie może polegać na zmierzaniu osobnymi ścieżkami do wspólnego celu. Odbywa się więc w sposób niezależny, często nawet niezgodniony, a pożądaný efekt osiągnany jest dzięki intensyfikacji wysiłków różnych władz. (...) Po drugie, współdziałanie może oznaczać dążenie do wspólnego celu w taki sposób, że aktywność organu władzy publicznej jest elementem swoistego cyklu, na który składają się działania różnych organów, przy czym każde z nich jest niezbędne i warunkuje przejście do kolejnego etapu procesu. Modelowym przykładem tej formy współdziałania jest udział w postępowaniu legislacyjnym, gdzie rola poszczególnych jego uczestników jest jasno określona, także pod względem chronologicznym. (...) Po trzecie, pojęcie współdziałania bywa odnoszone do nakazu wspólnego osiągnięcia jakiegoś stanu rzeczy przez wykonanie wspólnej (podzielonej) kompetencji”¹⁸. Co więcej, uważa się, że poza takimi „twardymi” formami współdziałania wynikającymi z konstytucyjnej zasady współdziałania władz wynika „nakaz życzliwości”, który bierze swój początek ze wspólnej świadomości urzędników i osób odpowiedzialnych, iż ich działania zmierzają ku jednemu zasadniczemu celowi – dobru państwa jako dobra wspólnego – i w związku z tym wszelkie decyzje powinny być podejmowane w duchu poczucia odpowiedzialności za państwo i jego sprawne działanie¹⁹.

Trybunał Konstytucyjny szerzej opisał tę zasadę w swoim orzecznictwie, zwracając uwagę na jej komponenty i wskazując, iż formuła współdziałania władz: „zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymania i rzetelnego wykonywania”. Wykazywane jest również jej pokrewieństwo z zasadą dobra wspólnego

¹⁷ Tamże, s. 11.

¹⁸ Tamże, s. 11-12.

¹⁹ Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego...*, s. 141.

z art. 1 Konstytucji: „[z]bieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że «Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli». Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji. (...) Współdziałanie zakłada obustronną otwartość na współpracę i gotowość jej podjęcia”²⁰ – i zasadą podziału władz wynikającą z art. 10 Konstytucji: „[w]ładze zobowiązane są do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych. (...) W relacjach tych nie chodzi tylko o separację władz, ale i o ich wzajemne równoważenie się. Konstytucja z 1997 r. odeszła od statycznego („obronnego”) wyrażenia zasady podziału władzy polegającego na kwalifikowaniu «organów państwa» do poszczególnych władz i na deklarowaniu ich niezależności, na rzecz ujęcia stosunków między władzami w sposób dynamiczny, który wyraża się w formule ich równoważenia się. «Równoważenie się» władz oznacza oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyraża się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawia się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi. «Równoważenie się» władz, które zakłada hamowanie się władz, nie wyklucza wartości jaką stanowi «współdziałanie władz» (o którym stanowi wstęp do Konstytucji)”²¹.

W efekcie stwierdzić należy, że nakaz współdziałania władz wynika z ich podziału i osłabia jego skutki, aby wspólnie, w ramach ustrojowego *equilibrium*, mogły realizować wszelkie cele (zarówno konstytucyjne, jak i ustawowe) i podejmować działania dla dobra wspólnego. Owe wspólne działania powinny zawierać się we wspólnej zyczliwości, otwartości, przekazywania informacji i gotowości do podejmowania wspólnych inicjatyw – słowem, jak ujął to polski filozof i teoretyk prakseologii Tadeusz Kotarbiński, dla odpowiedniego współdziałania niezbędna jest optymalna koordynacja, która wymaga tego, aby poszczególne części (np. organy i inne podmioty wykonujące zadania publiczne) składające się na całość (np. władzy publicznej) nie przeszkadzały sobie oraz na tym, by się nawzajem wspomagały²².

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12.

²¹ Tamże.

²² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa-Wrocław 1982, s. 88.

b. Art. 2 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Klauzula demokratycznego państwa prawa znajduje swój wyraz w zasadzie ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, która stanowi źródło i podstawę do wyprowadzania dalszych zasad (tzw. zasady drugiego stopnia)²³. Jej zasadniczą treścią normatywną jest zapewnienie pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki. Statuuje ona obowiązek władz do takiego postępowania, aby obywatele posiadali warunki sprzyjające trafnemu przewidywaniu tych działań, stwarzając przewidywalność państwa prawnego w sferze prawotwórczej, ale też stosowania prawa, gdyż, jak zauważył Trybunał: *„chodzi bowiem nie tyle o samą stabilność przepisów prawa, która może być trudna lub nawet niemożliwa do osiągnięcia, co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Służy zatem w konsekwencji realizacji zasady państwa prawnego”*²⁴.

Co więcej, w kontekście niniejszego wniosku istotnym elementem art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli jest również wynikający z niego zakaz działań, które prowadziłyby do faktycznego pozbawienia obywateli należnych im praw podmiotowych. Jak wskazuje się w doktrynie: *„[n]aruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. (...) Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, tak że w istocie prowadzi to do powstania swoistego nudum ius, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym”*²⁵. Podobnie Trybunał w swoim orzecznictwie stwierdził,

²³ P. Tuleja, objaśnienia do art. 2, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP. T. I*, red. L. Bosek, M. Safjan, Legalis, nb. 23-24; por. W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T.I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwaga 30.

²⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 1994 r., sygn. K 9/92.

²⁵ P. Tuleja, objaśnienia do art. 2..., nb. 28.

iz: „ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki”²⁶.

Wskazać również należy, że w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuścił sięganie do art. 2 Konstytucji jako do samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności, gdy istotne w danej sprawie elementy państwa prawnego nie zostały wyrażone w innych przepisach Konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego²⁷. Dotyczy to m.in. zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa²⁸.

Niezależnie od powyższego, na gruncie niniejszej sprawy przywołać należy także fakt, że w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Podkreślić należy, że w żadnym akcie prawnym mającym moc powszechnie obowiązującą nie znajduje się norma, którego brzmienie lub wykładnia nakazują rozumieć zaskarżony przepis w ten sposób, że nie odnosi się on do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii.

Brak takiej normy oznacza, że wskazane wyżej rozumienie zaskarżonego przepisu jest niezgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP również w ten sposób, że nie znajduje ono umocowania w żadnym akcie prawa powszechnie obowiązującego, stosownie do art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

c. Art. 68 ust. 4 Konstytucji

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. K 18/10.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98.

²⁸ Tamże.

Art. 68 ust. 4 Konstytucji statuuje obowiązek władz publicznych do zwalczania chorób epidemicznych. Konstrukcja całego art. 68 Konstytucji wskazuje, iż ochrona zdrowia, do której zobowiązane są władze publiczne, nie wyczerpuje się w zapewnieniu każdemu świadczeń opieki zdrowotnej, lecz obejmuje także zwalczanie chorób epidemicznych w sposób proaktywny²⁹.

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego toczy się spór co do charakteru norm prawnych zawartych w przepisach art. 68 ust. 3–5 Konstytucji, które za swój przedmiot mają ochronę zdrowia publicznego. Podejście jest dwojakie. Albo uznaje się je za normy programowe, tj. normy: *„które nakazują realizację pewnego celu lub dążenie do jego osiągnięcia. Chodzi tu o cele normodawcy, cele i zadania kierowane pod adresem władzy publicznej, a nie o prawo po stronie obywatela. Norma programowa nie wskazuje zatem, jak należy się zachować po to, aby zrealizować pewien cel, lecz określa, jaki cel powinien być zrealizowany. Często mówi, jaki cel może być zrealizowany ze względu na możliwości, jakie posiada władza publiczna”*³⁰. Niemniej wskazują precyzyjnie treść, jaka musi zostać uwzględniona przy kształtowaniu swoich działań (legislacyjnych, jak i faktycznych) i jednocześnie ograniczają swobodę ustawodawcy w kształtowaniu systemu ochrony zdrowia. Tym samym dookreślają treść prawa podmiotowego do ochrony zdrowia, ale same odrębnie nie wyrażają praw podmiotowych³¹. Innym poglądem jest uznawanie tych przepisów konstytucyjnych za integralny element prawa podmiotowego do ochrony zdrowia, które stanowią nieodłączny element tego prawa, rodzący nie tylko obowiązki po stronie państwa, ale również prawa po stronie obywateli: *„jak wynika z art. 68 ust. 2, 3 i 4 Konstytucji prawo do ochrony zdrowia stanowi podstawę roszczeń skierowanych do władz publicznych”*³². W doktrynie pojawiają się również głosy wspierające pogląd o podmiotowym charakterze tego prawa, wskazujące iż: *„[w] świetle art. 68 ust. 4 Konstytucji to państwo*

²⁹ Zob. L. Bosek, objaśnienia do art. 68, [w:] *Komentarz do...*, nb. 122.

³⁰ J. Trzeciński, M. Wiącek, komentarz do art. 68, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T.II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. uwaga 6.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 listopada 2003 r., sygn. TS 11/03; zob. L. Bosek, objaśnienia do art. 68, [w:] *Komentarz do...*, nb. 122.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2004 r. sygn. K 54/02; zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. Kpt 3/05; J. Trzeciński, M. Wiącek, *komentarz do art. 68...*, uwaga 9.

ma skutecznie chronić obywateli przed epidemią i jej skutkami, a w przypadku niedopełnienia tego obowiązku (np. brak odpowiedniej liczby szczepionek) Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność wobec obywateli, którzy ponieśli szkodę”³³.

Niezależnie od przyjętej koncepcji nie ulega wątpliwości, że art. 68 ust. 4 Konstytucji nakłada obowiązek mający na celu ochronę zdrowia publicznego³⁴. W związku z tym zwalczanie chorób epidemicznych jest konstytucyjnym celem (obowiązkiem) władz publicznych, który musi zostać uwzględniony w politykach publicznych realizowanych przez wszelkie podmioty zaliczane do kategorii władz publicznych. Jest więc zawsze – niezależnie od tego, czy wspomniany przepis jest normą programową czy też elementem prawa podmiotowego do ochrony zdrowia – preferencją aksjologiczną, która powoduje, iż podmioty władzy publicznej przy realizacji zadań i kompetencji mają dokonywać takich wyborów optymalizacyjnych spośród dostępnych im opcji działań, aby w jak największym stopniu dążyć do zrealizowania obowiązku zwalczania chorób epidemicznych. Zwrócić należy uwagę, iż Konstytucja nie precyzuje sposobów, w jaki ma się to odbywać, przyjmując więc należy, że w ramach zastosowania art. 68 ust. 4 Konstytucji leży każde działanie władz publicznych, które może prowadzić do zwalczania chorób zakaźnych; uważa się, że dotyczy to „zarówno działań prewencyjnych, profilaktyki, dbałości o higienę, jak i kontroli zakażeń, bezpośredniego leczenia tych chorób poprzez opiekę medyczną”³⁵, a nawet szerzej, również innych działań, gdyż ochrona zdrowia publicznego polega na „naukowym rozpoznawaniu stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych zbiorowości oraz inicjowaniu skoordynowanych wysiłków instytucji rządowych, samorządowych i pozarządowych w celu osiągnięcia pożądaných standardów zdrowia. Cel ten uzyskuje się przez kontrolę czynników ekologicznych, tworzenie sprzyjających zdrowiu warunków społeczno-ekonomicznych, zapobieganie zakaźnym i niezakaźnym chorobom społecznym, powszechny i równy dostęp do opieki medycznej, a przede wszystkim w wyniku kształtowania nawyków zdrowego stylu życia w ramach edukacji przedszkolnej i szkolnej oraz realizacji programów promocji zdrowia w środowisku

³³ M. Dercz, *Konstytucyjne prawo dziecka do szczególnej opieki zdrowotnej*, Warszawa 2016, s. 191.

³⁴ „(...) z art. 68 ust. 4 Konstytucji wynika jednoznaczny obowiązek władz publicznych do zwalczania chorób epidemicznych. Przedmiotem ochrony konstytucyjnej pozostaje zdrowie publiczne” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2020 r., sygn. VII SA/Wa 2763/19).

³⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis, nb. 11.

ludzi dorosłych”³⁶. Tym samym spośród dostępnych możliwości wyboru konkretnego działania w wielu dziedzinach polityczno-społecznych, należy, w świetle art. 68 ust. 4 Konstytucji, wybierać te, które umożliwią ochronę populacji przed chorobami epidemicznymi w jak największym stopniu.

**d. art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7
Konstytucji**

Zgodnie z szeroko rozpowszechnionym w orzecznictwie i doktrynie stanowiskiem art. 7 Konstytucji statuuje zasady legalizmu i praworządności. Trafnie ujął je Piotr Tuleja wskazując, że: „[w] doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się najczęściej, że art. 7 wyraża dwie zasady: legalizmu wymagającego działania na podstawie prawa oraz praworządności wymagającej przestrzegania prawa. (...). Warto jednak wskazać, że sformułowanie zawarte w tym przepisie nawiązuje do przyjętego w teorii prawa podziału na tzw. sądowe i kierownicze stosowanie prawa. Z pierwszym mamy do czynienia, gdy treść aktu organu władzy publicznej jest wyznaczona przez treść przepisów prawa materialnego, a organ dysponuje ograniczoną swobodą decyzyjną. Można powiedzieć, iż stosowanie prawa polega na «ustalaniu skutków prawnych» określonego stanu faktycznego. W drugim przypadku organ uzyskuje kompetencję do wydania aktu, którego treść jedynie w ogólnym zarysie została wyznaczona przez normy prawa materialnego”³⁷. Jest to więc ujęcie formalne, wymagające, aby każde działanie organów władzy publicznej miało formalną legitymację prawną. Ponadto, poza powyższymi formalnymi aspektami, wskazuje się, że: „[z]asada legalizmu w znaczeniu formalnym nie może w państwie demokratycznym funkcjonować bez jej materialnego komponentu. W przeciwnym razie służyłaby bowiem legalizacji nielegalnych działań organów władzy publicznej, prowadząc do wniosku, że organ działający na podstawie niekonstytucyjnego prawa i w jego granicach działa zgodnie z prawem. Owo materialne znaczenie zasady legalizmu wynika z art. 2, który stanowi konieczne dopełnienie art. 7. Respektowanie zasady legalizmu przez organy władzy publicznej służy również realizacji innych zasad wywodzonych z art. 2, w szczególności zasady ochrony zaufania

³⁶ L. Bosek, objaśnienia do art. 68, [w:] *Komentarz do...*, nb. 123.

³⁷ P. Tuleja, objaśnienia do art. 7, [w:] *Komentarz do...*, nb. 12.

*obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego*³⁸.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż z perspektywy art. 7 Konstytucji dopuszczalne jest takie prawne ukształtowanie kompetencji, które stwarza pewien margines swobody decyzyjnej organu, w sytuacji gdy ma to racjonalne podstawy³⁹. Co więcej, w doktrynie wskazuje się, iż w przypadku oceny postępowania władzy publicznej *„[z]adania i kompetencje bowiem ustala się nie in abstracto, lecz na rzecz określonych podmiotów prawa publicznego, będących organami władzy publicznej lub funkcjonujących jak organy władzy publicznej. (...) Przyjmuje się także, że jeśli ustalono – zwłaszcza w samej konstytucji – kompetencję dla jakiegoś konstytucyjnego organu państwowego, to przerwanie działalności takiego organu, dokonane arbitralnie, bez racjonalnego uzasadnienia, narusza art. 7 (KRRiT – zob. K 4/06 z 23 marca 2006 r.). Inaczej mówiąc, kompetencje nie mogą zawisnąć w próżni, pozbawione odniesienia do konkretnego, zdolnego do ich realizacji podmiotu władzy publicznej*⁴⁰.

Z opisywanego wzorca kontroli wynika także obowiązek działania organów władzy publicznej, tj. *„wykonywania przez nie swoich kompetencji, czyli czynienia użytku z władztwa, jakie zostało im powierzone w celu przyczyniania się do dobra wspólnego. Zaniechanie wykonywania swojego władztwa również powinno podlegać ocenie w perspektywie zasady legalizmu, niezależnie od kwestii ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej za nie wobec jednostek*⁴¹. Odnosi się to również do koncepcji *necessitas*, gdy występuje *„taki splot wydarzeń, który prowadzi do zachwiania możliwości działania organów władzy publicznej graniczący z paraliżem działania państwa. W takich sytuacjach dochodzi do zderzenia zasady legalizmu z koniecznością ochrony wyższego dobra wspólnego. Mamy wówczas do czynienia z sytuacją ujmowaną łacińską paremią *salus rei publicae suprema lex esto* – a mianowicie z koncepcją *necessitas non habet legem* [konieczność nie zna prawa]*⁴².

³⁸ M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2023.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04.

⁴⁰ M. Zubik, W. Sokolewicz, komentarz do art. 7, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I...*, uwaga 8.

⁴¹ Tamże, uwaga 10.

⁴² Tamże, uwaga 14.

Doktryna wskazuje, że w takiej sytuacji „[w] przypadku aktów stanowienia prawa nieprzekraczalną granicą dla odwołania się do zasady konieczności będzie publiczne ogłoszenie aktu (art. 88 ust. 1 konstytucji) czy ramy wyznaczone przez ogólne zakazy przewidziane przez konstytucję (np. art. 233 ust. 2 konstytucji), a w przypadku aktów indywidualnych konieczność zapewnienia ochrony przewidzianej chociażby przez oba ustępy art. 77 konstytucji”⁴³.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 7 Konstytucji może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu mającym na celu abstrakcyjną kontrolę norm, gdy wszczęte zostało z wniosku uprawnionego podmiotu⁴⁴, więc, wnioskując *a maiore ad minus*, może pełnić także funkcję związkowego wzorca kontroli.

Artykuł 148 Konstytucji określa kompetencje Prezesa Rady Ministrów, wskazując w pkt 4, iż zapewnia on wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania. W doktrynie wskazuje się, iż jest to centralny przepis, oddający istotę kompetencji Prezesa Rady Ministrów, który nadaje mu charakter zwornika całego gremium rządowego i wyróżnia go jako zwierzchnika wobec pozostałych członków Rady Ministrów⁴⁵. Z kolei art. 146 Konstytucji wskazuje kompetencje Rady Ministrów, do których należą m.in. prowadzenie polityki wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1), zapewnianie wykonywania ustaw (ust. 4 pkt 1) oraz bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego (ust. 4 pkt 7), a także wszelkie inne czynności, które nie są zastrzeżone dla innych podmiotów publicznych lub jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym Prezes Rady Ministrów musi mieć możliwość wykonywania działań, które są niezbędne dla realizacji wykonywania polityki Rady Ministrów w wyżej wymienionych obszarach – jest, jak wskazuje się w doktrynie, „*swego rodzaju organem wykonawczym Rady*

⁴³ Tamże. Warto odnotować, że art. 233 Konstytucji wskazuje na hierarchię wartości (preferencje aksjologiczne) konstytucyjnych wolności i praw, która mają znaczenie nie tylko w okresie obowiązywania stanów nadzwyczajnych.

⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02.

⁴⁵ P. Sarnecki, komentarz do art. 148, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, uwaga 4.

*Ministrów*⁴⁶. Z kolei określanie sposobów wykonywania polityki rządu wskazuje, że premier jest uprawniony do konkretyzacji celów ogólnie ustalonych przez rząd przez wskazywanie względnie konkretnych metod i środków ich realizacji – ustalenia premiera w tej dziedzinie są wiążące dla innych członków Rady Ministrów⁴⁷. Co więcej, jak podkreśla się w doktrynie, zadanie o którym mowa w art. 148 pkt 4 Konstytucji, „*ma, po pierwsze, silne zakotwiczenie w zadaniu całego rządu, obejmującym prowadzenie polityki państwa (art. 146 ust. 1 i 2); po drugie, stanowi nie tyle sferę pozostawioną uznaniu premiera, ile jego podstawowy obowiązek, przedmiot troski i odpowiedzialności. Rolę szefa rządu podkreśla fakt, iż polityka rządu nie posiada postaci «zamkniętego dokumentu», lecz jest dynamicznym zbiorem jego poglądów, decyzji i zamierzeń w poszczególnych obszarach sumarycznie rozumianej polityki państwa*”⁴⁸. Tym samym nie ulega wątpliwości, iż Prezes Rady Ministrów może korzystać ze wszelkich przyznanych mu kompetencji (niezależnie, czy przyznane są w Konstytucji czy w aktach o randze ustawowej, jak np. Ustawa o RM lub Ustawa), które prowadzić będą do realizacji polityki Rady Ministrów, zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego oraz realizacji wszelkich innych kompetencji, niezastrzeżonych dla innych podmiotów.

Zakres kompetencji Rady Ministrów, do którego odnosi się art. 146 ust. 1 Konstytucji, a których wykonanie zapewnia Prezes Rady Ministrów, jest w zasadzie niezwykle szeroki i obejmuje całe spektrum spraw państwowych, publicznych i społecznych. Równocześnie, jak wskazuje się w doktrynie, „*w sytuacjach, kiedy Konstytucja traktuje o jakichś celach czy działaniach RP, czyli państwa jako takiego, wśród adresatów powinności określonych w tych przepisach należy postrzegać każdorazowo parlament (stwarzający ramy prawne tych powinności) oraz Radę Ministrów, niekiedy nawet w pierwszym rządzie odpowiedzialną za stan faktycznej realizacji określonych celów i zadań państwa*”⁴⁹. Wymuszone tym samym jest aktywne

⁴⁶ P. Czarny, komentarz do art. 148, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2023.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ D. Dudek, objaśnienia do art. 148, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP. T. II*, red. L. Bosek, M. Safjan, Legalis 2016, nb. 17.

⁴⁹ D. Dudek, objaśnienia do art. 146, [w:] *Komentarz...*, nb. 57; P. Sarnecki, komentarz do art. 146, [w:] *Konstytucja...*, uwagi 6 i 7.

podejście do wszystkich istotnych zjawisk i problemów publicznych, które mieszczą się w ramach przyznanych Radzie Ministrów kompetencji prawnych oraz form i środków ich realizacji.

Wynika to również z art. 146 ust. 2 Konstytucji statuującego domniemanie właściwości Rady Ministrów w sprawach polityki państwa. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego służące Radzie Ministrów domniemanie właściwości w sprawach polityki państwa odnosi się do wzajemnych relacji w obrębie władzy wykonawczej, a nie do innych władz (sądowniczej i ustawodawczej)⁵⁰. Istotną kompetencją, mieszczącą się w ramach prowadzenia polityki państwa, lecz dookreśloną przez ustrojodawcę w art. 146 ust. 4 pkt 7 jest zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. W doktrynie wskazuje się, iż „ze względu na konieczność szybkiego i sprawnego przeciwdziałania i reagowania na określone zagrożenia dopuszczalne jest przyznanie właściwych kompetencji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jedynie Radzie Ministrów (...). Pewną realizacją tego założenia są szczególne ustawowe kompetencje Rady Ministrów (i jej członków) związane z wprowadzaniem stanu epidemii (i stanu zagrożenia epidemicznego)”⁵¹. Na podobnym stanowisku stoi w swoim orzecnictwie Trybunał Konstytucyjny⁵².

IV. Zarzuty niekonstytucyjności art. 11 ust. 2 Ustawy oraz art. 11h ust. 3 Ustawy i ich uzasadnienie

Zarówno w stosunku do głównego przedmiotu zaskarżenia, czyli art. 11 ust. 2 Ustawy, jak i przedmiotu zaskarżenia ewentualnego, tj. art. 11h ust. 3 Ustawy, wnioskodawcy wskazują tożsame zarzuty niekonstytucyjności, opisane poniżej. Wynika to z faktu, iż art. 11 ust. 2 Ustawy, jak i art. 11h ust. 3 Ustawy wyrażają tę samą normę (treść normatywną), różniąc się ograniczeniami w zakresie horyzontu temporalnego ich stosowania.

a. Niezgodność z zasadą współdziałania władz (preambuła Konstytucji)

⁵⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95.

⁵¹ P. Czarny, komentarz do art. 146, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2023.

⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., sygn. K 22/09.

W niniejszej sprawie istotnym kontekstem dla kontroli art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy) w rozumieniu, które wyklucza stosowanie go do przeprowadzenia wyborów, z zasadą współdziałania władz jest *de facto* zanegowanie obowiązku współdziałania i wsparcia między podmiotami władzy publicznej. Wnioskodawcy zarzucają zakwestionowanej interpretacji art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy), że w istocie wyklucza Prezesa Rady Ministrów z możliwości współdziałania z innymi organami władzy publicznej w procesie przygotowywania i przeprowadzania wyborów w oparciu o polecenie wydane na podstawie zaskarżonego przepisu związane z czynnościami prowadzącymi do przygotowania i przeprowadzenia wyborów, uniemożliwiając również sprawność i rzetelność działania instytucji publicznych, które to są jednymi z kluczowych celów współdziałania między podmiotami władzy publicznej⁵³.

W sytuacji globalnej pandemii, dla celów walki z którą uchwalony został art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz art. 11h ust. 3 Ustawy), ograniczanie zakresu zastosowania tego przepisu, które przekreśla możliwość współpracy zmierzającej do realizacji konstytucyjnego celu – przeprowadzenia wyborów w konstytucyjnym terminie, z pełnym poszanowaniem zasady kadencyjności organów państwa i zabezpieczenia konstytucyjnych praw jednostek, jakimi są prawa wyborcze (bierne i czynne) – z uwzględnieniem wymogów ochrony zdrowia publicznego i minimalizacji ryzyka transmisji wirusa powodującego zagrożenie epidemiczne – jest niezgodne z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji.

Podkreślić należy, że wynikające z niej dyrektywy, zwłaszcza gotowości do współpracy dla wspólnego celu czy nakaz życzliwości, pozostają w jaskrawej sprzeczności z kwestionowanym we wniosku rozumieniem art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy), wykluczającym współdziałanie premiera przy przeprowadzaniu wyborów, których konstytucyjny termin przypadał w stanie epidemii. W efekcie uznać należy, że art. 11 ust. 2 Ustawy (ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy), rozumiany w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, uznać należy za sprzeczny z zasadą współdziałania władz wynikającą z Preambuły Konstytucji.

⁵³ W. Brzozowski, *Współdziałanie władz...*, s. 11.

b. Niezgodność z art. 2 Konstytucji

Z perspektywy treści normatywnej wynikającej z art. 2 Konstytucji zaskarżonej normie zarzucić trzeba, iż narusza dwie wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady: zasadę pewności prawa oraz zakaz tworzenia pozornego prawa.

W kontekście przedmiotu niniejszego wniosku zasada pewności prawa wyraża się w takiej interpretacji art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy), która umożliwia Prezesowi Rady Ministrów wydanie poleceń, mających na celu zainicjowanie działań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów w terminie wyznaczonym przepisami powszechnie obowiązującego prawa w sytuacji, w której w związku z globalną pandemią ich przeprowadzenie wymaga przedsięwzięcia odpowiednich działań materialno-technicznych. Działanie to jest więc nakierowane na dążenie do zachowania konstytucyjnie ustalonego terminu wyborów w taki sposób, aby wyborcy mogli skorzystać z przysługującego im prawa do wzięcia udziału w głosowaniu i tym samym zrealizować swoje czynne (i, w węższym zakresie podmiotowym, bierne) prawo wyborcze. Zasada pewności prawa musi być traktowana jako istotny czynnik w procesie budowania i umacniania zaufania jednostek do państwa i prawa. Jej istotą jest bowiem zapewnienie jednostkom bezpieczeństwa prawnego, które wyraża się w tym, że treść wprowadzanych regulacji daje możliwość przewidzenia działań organów państwa i planowania na tej podstawie działań własnych. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny: „[w] ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty”⁵⁴. Publiczne wskazanie daty wyborów, a następnie ich nieprzeprowadzenie, a nawet niemożność dążenia (podejmowania prób działania) przez władzę wykonawczą do przygotowania wyborów przez wykorzystanie przyznanego Prezesowi Rady Ministrów uprawnienia w art. 11 ust.

⁵⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13.

2 Ustawy (lub ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy) prowadzi do naruszenia pewności prawa w sposób jaskrawy i oczywisty.

Wnioskodawcy zarzucają zaskarżonej normie niezgodność z art. 2 Konstytucji, a ściślej z wynikającej z niej zasadą zakazującą tworzenia prawa pozornego, ponieważ kwestionuje ona możliwość (dopuszczalność) dążenia premiera do zabezpieczenia wykonania biernego i czynnego prawa wyborczego przez obywateli. W sytuacji, w której data wyborów została ustalona, a okoliczności faktyczne, tj. globalna pandemia COVID-19, uniemożliwiła przeprowadzenie wyborów w sposób tradycyjny, bez narażenia życia i zdrowia obywateli biorących udział w głosowaniu, wydanie poleceń, które w świetle dynamicznych przemian legislacyjnych prawa wyborczego (np. poszerzenia kręgu uprawnionych do głosowania korespondencyjnego o osoby powyżej 60 lat) mają przygotować przeprowadzenie wyborów, prowadzi wprost do możliwości zapewnienia realizacji praw wyborczych obywateli. Brak tego typu działań w istocie mógłby spowodować, iż prawa wyborcze gwarantowane przez przepisy konstytucyjne i regulacje Kodeksu wyborczego okazałyby się niemożliwe do zrealizowania przez uprawnionych obywateli – sytuacja ta wprost narusza art. 2 Konstytucji.

Wskazać także należy, że taki sposób rozumienia normy będącej przedmiotem zaskarżenia nie znajduje jakiegokolwiek podstawy w przepisach prawa powszechnie obowiązującego – ani w Konstytucji RP, ani w aktach prawnych niższej rangi. Oznacza to, że zaskarżona norma (a konkretnie – wskazany sposób jej rozumienia) nie opiera się na źródłach prawa, co samo w sobie również stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji.

c. Niezgodność z art. 68 ust. 4 Konstytucji

Niezgodność zaskarżonej normy z art. 68 ust. 4 Konstytucji polega na tym, iż uniemożliwia (a przynajmniej utrudnia) podejmowanie działań, do którego władze publiczne są zobowiązane (a wedle niektórych koncepcji przytoczonych w pkt II wniosku obywatele mają prawo domagać się podjęcia tych działań), tj. prowadzenia proaktywnych działań na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby epidemicznej. Jak wskazuje cytowane powyżej uzasadnienie projektu stosownej

nowelizacji przepis art. 11 ust. 2 Ustawy został wprowadzony w celu ochrony zdrowia publicznego, tj. „w celu sprawnej realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”⁵⁵ (analogicznie art. 11h ust. 3 Ustawy). W efekcie, z perspektywy art. 68 ust. 4 Konstytucji interpretacja, która dopuszcza istnienie normy prowadzącej w istocie do ograniczenia (eliminacji) dostępnego środka prowadzącego do działań zaradczych, mogących ograniczyć transmisję choroby zakaźnej w czasie globalnej pandemii, wywołuje zasadnicze kontrowersje z perspektywy art. 68 ust. 4 Konstytucji.

Jak wskazano powyżej, niezależnie od charakterystyki rodzajowej norm wynikających z art. 68 ust. 4 Konstytucji, przepis ten wyraża pewną preferencję na poziomie konstytucyjnym, w świetle której wszelkie podmioty władzy publicznej (a w szczególności władza wykonawcza) są zobowiązane do dokonywania takich wyborów, które prowadzić będą do wskazanego w tym przepisie celu. Jest nim ochrona zdrowia publicznego przez zapobieganie chorobom epidemicznym, takim jak COVID-19.

W związku z tym norma, która wyklucza zastosowanie art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy) w odniesieniu do wydania poleceń polegających na czynnościach przygotowawczych do przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych, których to zastosowanie skutkowałoby zwalczaniem choroby epidemicznej w postaci przyczynienia się Prezesa Rady Ministrów (rządu) do niegromadzenia się ludzi w większych skupiskach i na małej powierzchni (w lokalach wyborczych), co zapobiegłoby większej liczbie zakażeń wirusem SARS-CoV-2 powodujących chorobę COVID-19, jest niezgodna z art. 68 ust. 4 Konstytucji.

d. Niezgodność z art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji

Z art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji wynika, iż Prezes Rady Ministrów jest nie tylko władny do podejmowania wszelkich czynności faktycznych i prawnych w ramach swoich kompetencji, które dotyczą

⁵⁵ Zob. przyp. 10.

wykonywania i dookreślania polityki prowadzonej przez Radę Ministrów, ale na gruncie zasady legalizmu także do tego zobowiązany. Prowadzenie polityki przez Radę Ministrów odnosi się do wszelkich istotnych spraw publicznych – tych, które nie są zastrzeżone dla innych podmiotów, co wynika wprost z domniemania zadań Rady Ministrów z art. 146 ust. 2 Konstytucji. Jak wskazuje się w doktrynie, funkcją tak ukształtowanej właściwości Rady Ministrów jest, po pierwsze, obarczenie ją odpowiedzialnością za bieżące prowadzenie polityki wewnętrznej, a po drugie – uniknięcie luk kompetencyjnych, które pozostawiałyby istotne sprawy publiczne „same sobie”⁵⁶. Szczególnie istotne kompetencje (zadania) dotyczą zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, które zostało wymienione w katalogu w art. 146 ust. 4 Konstytucji.

W efekcie Rada Ministrów i jej Prezes jako „organ kierowniczy” są konstytucyjnie zobowiązani do aktywnego działania w wielu sprawach państwowych. W szczególności dotyczy to zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, którego integralnym elementem jest dbanie o zdrowie publiczne w formie walki z epidemią. Rozwinięcie ustawowe przywołanego przepisu Konstytucji stanowią uprawnienia Rady Ministrów w okresie stanu epidemii, które zostały przyznane jej na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1284, 909 i 1938). Tym samym w systemie prawa w sposób istotny wskazano, iż we właściwości Rady Ministrów, a co za tym idzie Prezesa Rady Ministrów, znajduje się walka z epidemią, a instrumenty zawarte w art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz art. 11h ust. 3 Ustawy) służą celowi, jakim jest przeciwdziałanie COVID-19, co wynika wprost z brzmienia tego przepisu.

Działania Prezesa Rady Ministrów w zakresie polecenia podjęcia czynności przygotowawczych do przeprowadzania wyborów *sensu largo*, jako nakierowane na zwalczanie epidemii, a zatem mieszczące się w hipotezie powyżej wskazanej, ustanowionej przez ustawodawcę normy prawnej, odpowiadają więc formalnie rozumianemu ujęciu zasady legalizmu. W konsekwencji należy uznać, że ograniczanie możliwości zastosowania kompetencji wynikającej z art. 11 ust. 2 Ustawy (art. 11h ust. 3 Ustawy) – do czego w istocie sprowadza się zakwestionowana we wniosku norma –

⁵⁶ P. Czarny, *komentarz do art. 146...*, s. .

wprost przeczy zakresowi funkcji (zadań) i kompetencji premiera oraz obowiązкови podejmowania przez niego działań, mieszczących się w tychże funkcjach i kompetencjach, a zatem słuszny jest zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji RP.

Co równie istotne, zaskarżona norma ogranicza skuteczność i efektywność działań Prezesa Rady Ministrów, a więc jest sprzeczna z materialnym ujęciem zasady ustrojowej wynikającej z art. 7 Konstytucji, która wskazuje, iż ma na celu ochronę wartości i zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego⁵⁷. Ograniczanie zakresu zastosowania art. 11 ust. 2 Ustawy (oraz ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy) przez wykluczenie możliwości wydania poleceń zmierzających do przygotowania przeprowadzania wyborów, prowadzi do uniemożliwienia wykonywania części swoich kompetencji przez Prezesa Rady Ministrów, kierującego zgodnie z Konstytucją pracami Rady Ministrów, czyli organu, którego obowiązkiem jest prowadzenie polityki wewnętrznej państwa, w tym ochrona bezpieczeństwa państwa i zachowania porządku publicznego, czego wycinkiem jest dążenie do zachowania konstytucyjnego terminu wyborów – np. prezydenckich, ustalonych zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji – i ochrona nienaruszalności kadencji organów państwa, szczególnie pochodzących z wyborów powszechnych, oraz realizacja wyborczych praw podmiotowych obywateli RP, o których mowa w art. 62 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie zaskarżona norma prowadzi do zakwestionowania zasady zaufania obywatela do państwa i naruszenia pewności prawa. Siła stawianego tu zarzutu jest tym większa, że przyznanie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do wydania polecenia jest powiązane z zaistnieniem sytuacji nadzwyczajnej i wyjątkowej, powstałej w związku z ogłoszeniem stanu epidemii bądź też stanu zagrożenia epidemicznego.

W związku z tym wskazana w *petitum* norma prawna (art. 11 ust. 2 Ustawy, ewentualnie art. 11h ust. 3 Ustawy), rozumiana jako nieodnosząca się do (zakazująca premierowi) wydawania poleceń w związku z przygotowywaniem

⁵⁷ Zob. przypis 38.

wyborów, jest niezgodna z art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 7 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnosimy jak w *petitum* niniejszego wniosku.

Załączniki

1. Lista podpisów posłów na Sejm RP X kadencji.
2. Cztery odpisy wniosku z załącznikami.